

## Viešasis valdymas ar valdysena? Lietuviškasis kontekstas

Mantas Bileišis

*Mykolo Romerio universitetas  
Valakupių g. 5, LT-10101 Vilnius*

**Anotacija.** *XV Vyriausybės programoje 2008 m. buvo numatyta daug ambicingų pertvarkų viešojo valdymo srityje. Praėjus 3,5 jos veiklos metų galime vertinti įgyvendintų reformų turinį ir prognozuoti pasekmes. Per šį laikotarpį tiek viešajame, tiek akademiniame diskursuose taip pat paplito terminas viešasis valdymas arba valdysena (angl. governance). 2012 m. pradžioje viešasis valdymas buvo apibrėžtas Lietuvos teisėje naujai parengtoje Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 programoje. Straipsnyje analizuojama viešojo valdymo samprata šioje programoje ir jos ryšys su XV Vyriausybės veiklos metu įgyvendintomis reformomis. Terminas „viešasis valdymas“ („valdysena“) akademinėje literatūroje vartojamas labai įvairiuose kontekstuose ir, atrodytų, nesuderinamomis ontologinėmis prielaidomis besiremiančiose teorijose. Straipsnyje prieinama prie išvados, kad viešasis valdymas Lietuvoje apibrėžiamas labai specifiskai ir atitinka „gerojo valdymo“ idėją. Tuo pat metu metodai, kuriais ketinama siekti programos principų įgyvendinimo, iš esmės išlaikys Lietuvoje nusistovėjusių administracinę praktiką.*

**Raktažodžiai:** *strateginis planavimas, viešasis valdymas, valdysena, viešojo valdymo reforma, Vyriausybės programa.*

**Keywords:** *strategių planning, public governance, governance, public governance reform, Government program.*

### Vietoj įvado: strateginio planavimo reforma – viešojo valdymo tobulinimo pagrindas

Šių metų vasario 18 d. Vyriausybės nutarimu buvo patvirtinta Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 m. programa (Žin. 2012, Nr. 61-2913). Ši programa pakeitė 2004-04-27 Vyriausybės nutarimą „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“ (Žin. 2004, Nr. 69-2399). Taigi, be laiko horizonto pokyčio, šie dokumentai žymi ir substantyvų viešojo valdymo sampratos pokytį: i) strategiją keičia programa ir ii) viešąjį administravimą viešojo vadyba.

- Esminių permainų įgyvendinimas valstybės valdymo srityje XV Vyriausybės

programoje yra įvardyta pirmąją sritimi iš septynių svarbiausiųjų (Žin. 2008, Nr. 146-5870). Valstybės valdymo permainų turinį detalizuojančiame tekste Strateginio planavimo sistemos pertvarka yra pirmas uždavinys, kurį numatyta įgyvendinti 2008–2009 metais. Šio uždavinio įgyvendinimą apibrėžia penkios nuostatos: i) naujos strateginio planavimo metodikos parengimas; ii) Vyriausybės kanceliarijos reorganizavimas į Ministro Pirmininko tarnybą; iii) strateginių planų skaičiaus sulyginimas su ministerijų skaičiumi; iv) „Sėkmės rodiklių“ sukūrimas, leisiantis įgyvendinti strateginio valdymo ir valdymo pagal rezultatus siekį; v) ilgalaikių Vyriausybės prioritetų apibrėžimas per „Nacionalinį susitarimą“ visuomenės sutarimą bei tarpusavio pasitikėjimą skatinančių mechanizmų kūrimas, įskaitant ir institucinius (Nacionalinę ekonomikos ir visuomenės reikalų tarybą bei Nacionalinę globalizacijos tarybą).

Nuo 2002 iki 2003 metų Lietuvoje egzistavo dvi strateginio planavimo metodikos: 2000 m. patvirtinta Finansų ir valdymo reformų bei savivaldybių reikalų ministrų (Žin. 2003, Nr. 21-911) ir 2002 m. patvirtinta Vyriausybės (Žin. 2002, Nr. 57-2312). Vyriausybės patvirtinta strateginio planavimo metodika preambulėje nenurodė aukštesniojo teisės akto, kurį ji įgyvendina. Ankstesnė, finansų ministro įsakymu patvirtinta strateginio planavimo metodika referavo ne į įstatymą, o į Vyriausybės nutarimą dėl 2001 m. biudžeto rengimo. Ši strateginio planavimo metodikos teisinė problema išspręsta tik patvirtinus naują jos redakciją 2010 m. Šioje redakcijoje, kaip tai buvo ir jos pirmtakėje, patvirtintoje finansų ministro įsakymu, metodikos poreikis motyvuojamas tuo, kad ji reikalinga tinkamai formuoti biudžetą, tik šiuo atveju remiamasi biudžeto įstatymu. 2002 m. patvirtinta metodika buvo keista aštuonis kartus – šešis iš jų per XV Vyriausybės kadenciją. Dviem naujausiais metodikos pakeitimais ji keista iš esmės: i) patvirtinant naują metodikos redakciją (Žin. 2010, Nr. 102-5279) ir ii) naują metodikos priedų redakciją (Žin. 2011, Nr. 50-2444), taip įgyvendinant pirmąją strateginio planavimo sistemos pertvarkos nuostatą. Naujoji metodikos redakcija yra esminis elementas įgyvendinant kitas susijusias Vyriausybės programos nuostatas.

Vyriausybės programoje Vyriausybės kanceliarijos reorganizavimas motyvuojamas tuo, kad naujoji organizacija turėtų du elementus: i) Ministro Pirmininko kanceliariją ir ii) Vyriausybės strateginį komitetą aptarnaujančią patariamąją ekspertinę instituciją. Būtent antroji funkcija laikoma pagrindine. 2009 metų rugsėjį Vyriausybės kanceliarija pervadinta į Ministro Pirmininko tarnybą ir priimti jos nuostatai (Žin. 2009, Nr. 109-4580). Šiuose nuostatuose išlaikomas hierarchinis valdymo modelis: tarnybos kanclerį skiria ir atleidžia politinio pasitikėjimo pagrindu Ministras Pirmininkas ir jis yra pavaldus ir atskaitingas Ministrui Pirmininkui. Tačiau naujoji Ministro Pirmininko tarnyba pasižymi didesne vadybės politizacija – kanclerio pavaduotojai ir departamentų direktoriai yra asmeninio politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojai ir visi yra pavaldūs Ministrui Pirmininkui. Taigi, galime teigti, kad aukščiausiu – Ministro Pirmininko tarnybos vadovų – lygmeniu įtvirtinama komandinio darbo idėja. Žinoma, tokio modelio veiksmingumas priklauso nuo paties Ministro Pirmininko vaidmens komandoje. Reorganizuotoji tarnyba turi Strateginio valdymo departamentą. Strateginio planavimo srityje Ministro Pirmininko tarnybos nuostatai

nuo anksčiau galiojusių Vyriausybės kanceliarijos nuostatų skiriasi tuo, kad Kancleriui numatytas uždavinys nebe „koordinuoti ministerijų ir Vyriausybės įstaigų strateginių veiklos planų įgyvendinimą“, o „dalyvau[ti] rengiant ir atnaujinant valstybės ilgalaikės raidos strategiją, nustatant ilgalaikius strateginius prioritetus, kuriant ir tobulinant Vyriausybei atskaitingų valstybės institucijų strateginio valdymo ir sprendimų projektų poveikio vertinimo ir ilgos bei vidutinės trukmės strateginių dokumentų sistemas, užtikrinančias Vyriausybės nustatytų prioritetų (tikslų) įgyvendinimą“. Šios nuostatos įtvirtinimo implikacijos paaiškėja tik platesniame Vyriausybės programoje numatytų veiksmų kontekste: tiek jau aptartos strateginio planavimo metodikos naujosios redakcijos nuostatose, tiek per „Sėkmės rodiklių“ sukūrimo idėją Vyriausybės programoje.

Vyriausybė 2009–2012 m. įgyvendino vadinamąjį VORT (valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimas) projektą, kurį įgyvendinant buvo parengta nemažai metodinių dokumentų (tarp jų ir naujoji strateginio planavimo metodika). Jo analizė leidžia paaiškinti idėjos, kad Ministro Pirmininko kancleris turi dalyvauti rengiant strateginio planavimo dokumentus, o ne koordinuoti jų įgyvendinimą, svarbą. VORT projekto pagrindas – „valdymo pagal rezultatus“ ir „įrodymais grįsto sprendimų priėmimo“ principai, projektą sudarė trys tarpusavyje susiję etapai: i) Vyriausybės veiklos rezultatų stebėsenos tobulinimas, ii) Vyriausybei atskaitingų institucijų funkcijų peržiūros ir biudžeto programų tobulinimas, iii) sprendimų projektų poveikio vertinimo tobulinimas. Teisiniai projekto rezultatai pirmajame etape buvo naujoji strateginio planavimo metodika ir strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodika (Žin. 2010, Nr. 127-6490). Antrajame – programų vertinimo metodika, pagal kurią vertinimus vykdė darbo grupė, sudaroma iš Finansų ministerijos ir Ministro Pirmininko tarnybos atstovų, dirbančių pagal Vyriausybės patvirtintą programų vertinimo planą (Žin. 2010, Nr. 104-4880) bei Vyriausybei atskaitingų institucijų funkcijų peržiūros metodiką, pagal kurią funkcijų peržiūra taip pat atliekama remiantis metiniais peržiūros planais. Planų projektus rengia Vidaus reikalų ministerija, o funkcijų peržiūrą gali inicijuoti pati darbo grupė, Saulėlydžio komisija arba bet kuri institucija. Trečiajame – parengtos socialinių sąnaudų analizės metodinės gairės, skirtos *ex-post* sprendimų poveikio vertinimui<sup>1</sup>.

Naujoji strateginio planavimo metodika įtvirtina paprastesnę strateginio planavimo schemą, pagal kurią Valstybės pažangos strategiją (10–20 metų trukmės, tvirtinamą Seimo) numato įgyvendinti Nacionalinės plėtros programa ir papildomos programos, kurias gali inicijuoti ministrai. Šias programas tvirtina Vyriausybė, o jos gali būti rengiamos tik tais atvejais, jei plėtra nėra aptariama Nacionalinėje plėtros strategijoje. Tačiau šis strateginio planavimo sistemos supaprastinamas yra sąlyginis, kadangi Vyriausybės programos nuostata, kad strateginių planų skaičius turėtų sutapti su ministerijų skaičiumi, naujojoje metodikoje nėra įgyvendinama. Strateginius planus rengia ne tik ministerijos, bet ir visi asignavimų valdytojai. Taip pat metodikoje numatoma, kad Valstybės plėtros strategiją detalizuojančios programos (kurių įgyvendinimas gali reikalauti kelių institucijų dalyva-

1 Šio teksto rašymo metu teisiškai tokio vertinimo nuostata nebuvo įtvirtinta, tačiau gairių projekto vykdytojai gairėse tokią perspektyvą numato.

vimo) gali būti įgyvendinamos remiantis tarpinstituciniais veiklos planais, kurie sudaromi tais atvejais, jei programą įgyvendina daugiau kaip dvi institucijos. Taigi, galime teigti, kad naujoji metodika trumpalaikių strateginių planų požiūriu palieka galimybę reikšmingam strateginio planavimo sistemos kompleksiskumo didėjimui. Laikydami biuro formavimo modelio<sup>2</sup> prielaidų galime tikėtis, kad plėtos programų skaičiaus didėjimu bus suinteresuotos daugelis asignavimų valdytojų.

Kalbant apie paskutiniąją čia aptariamą valstybės valdymo pertvarkos Vyriausybės programoje nuostatą – ilgalaikius Vyriausybės prioritetus apibrėžti per Nacionalinį susitarimą ir kurti visuomenės sutarimą ir tarpusavio pasitikėjimą skatinančius mechanizmus – kyla daugiausia klausimų, ar reguliaciniai ir instituciniai pokyčiai, įvykę per XV Vyriausybės valdymo laikotarpį, įgyvendina šią nuostatą. Pirmiausia galime teigti, kad laikantis naujosios strateginio planavimo metodikos nuostatų lieka vienintelis dokumentas, kuriame „iškristalizuojami“ ilgalaikiai valstybės plėtos tikslai – Valstybės pažangos strategija. Ši strategija (viešojoje erdvėje dar vadinama „Lietuva 2030“) šio straipsnio rengimo metu dar nebuvo patvirtinta (strategiją numatyta priimti 2012 Seimo pavasario sesijoje), tačiau jos projektas didele Seimo narių balsų dauguma buvo patvirtintas per strategijos pristatymą. Vyriausybės programos kontekste pasiekimą ilgalaikių tikslų nustatymą siesti su „Nacionaliniu susitarimu“ galime laikyti santykinu. Vyriausybės veiklos laikotarpiu laikinai galiojo tik vienas dokumentas, vadintas „Nacionaliniu susitarimu“, jo pagrindinis tikslas – sukurti socialinį konsensusą dėl 2008 m. prasidėjusios ekonominės krizės suvaldymo ir galiojo jis tik iki 2010 pabaigos (Žin. 2009, Nr. 127-5499). Taip pat kyla klausimas, ar įmanoma kalbėti apie Vyriausybės tikslų ilgalaikiškumą, jei vienos Vyriausybės maksimalus veiklos terminas yra ketveri metai ir kai visuomenės susitarimą bei tarpusavio pasitikėjimą skatinančių priemonių institucionalizacija nebuvo realizuota. Valstybės pažangos tarybą, kuri buvo pagrindinė struktūra, organizavusi Valstybės pažangos strategijos rengimą, institucionalizacijos bandymu galima laikyti tik santykinai. Valstybės pažangos tarybos statusas atitiko Vyriausybės komisijos statusą (t. y. ji laikina) (Žin. 2010, Nr. 28-1326).

### Viešojo valdymo tobulinimo programos anatomija

XV Vyriausybės veiklos kontekste pirmasis viešojo valdymo reformų žingsnis ir jo tyrinys buvo apibrėžtas Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijoje, priimtoje 2009 m. lapkritį (Žin., 2009, Nr. 138-6075). Jos nuostatų įgyvendinimo kontekste

2 1975 m. žurnale *Journal of Law and Economics* W. A. Niskanen publikavo didelės kontroversijos ir akademinių ginčų sulaukusį straipsnį „Bureaucrats and Politicians“, kuriame iškėlė hipotezę, kad biurokratijos ne tokios efektyvios kaip rinkos dėl to, kad viešose organizacijose karjera ir galios augimas yra matuojami ne pagal rezultatus, o pagal gaunamus asignavimus ir valdomo biuro dydį, todėl biurokratai visada siekia, kad būtų patvirtintas kuo didesnis biudžetas, o politikai yra linkę su tuo sutikti, kadangi išlaidų didinimas užtikrina perrinkimą. Šis modelis dažnai laikomas naujosios viešosios vadybos teoriniu pagrindu ir jame išdėstytas prielaidas galima įžvelgti ir VORT projekto apraše.

pakeistas Vyriausybės įstatymas, detalizuojant: i) valstybės institucijų steigimo sąlygas; ii) šių institucijų vaidmenį valdymo procese; iii) vadovų skyrimo tvarką. Taip pat pakeistas Viešojo administravimo įstatymas: i) išdėstant viešojo administravimo įgaliojimų suteikimo principus; ii) patikslinant viešojo administravimo subjekto sąvoką ir subjektų sistemą; iii) nustatant apribojimus viešojo administravimo įgaliojimų suteikimui įmonėms ir viešosioms įstaigoms. Taigi pokyčiai valdymo proceso požiūriu išlaiko hierarchinę viešojo administravimo sampratą ir net galima teigti, kad ją šiek tiek griežtina.

Viešojo valdymo tobulinimo programa<sup>3</sup> yra dokumentas, numatantis tęstinius veiksmus, kurie neprieštaruja pokyčiams, įtvirtintiems Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijoje. Ši programa yra ypatingai svarbus dokumentas Lietuvos viešojo administravimo tyrimuose tuo, kad jame pirmąkart Lietuvos teisėje įtvirtinami (aprobuojami) „viešojo valdymo“, „viešosios politikos“ ir „viešojo valdymo institucijos“ terminai<sup>4</sup>. Viešasis valdymas apibrėžiamas kaip: „*visuma viešosios politikos nustatymo, formavimo ir (arba) dalyvavimo ją formuojant ir įgyvendinimo procesų, kuriuose dalyvaujant viešojo valdymo institucijoms ir visuomenei priimami ir įgyvendinami valdymo sprendimai ir teikiamos administracinės ir viešosios paslaugos*“ ir atitinka angliškąjį „*public governance*“. Viešojo valdymo institucija apibrėžiama kaip: „*subjektai (valstybės politikai, valstybės ir savivaldybės institucijos ir įstaigos, pareigūnai, valstybės tarnautojai, valstybės ar savivaldybės įmonės, viešosios įstaigos, kurių savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė, asociacijos, akcinės bendrovės ir uždarnosios akcinės bendrovės, kuriose valstybei ar savivaldybei priklauso daugiau kaip 50 procentų balsų visuotiniame akcininkų susirinkime), teisės aktų įgylioti dalyvauti viešojo valdymo procesuose*“. Viešoji politika suprantama kaip: „*valdymo sprendimais išreikšta suderinta viešojo valdymo institucijų ir visuomenės valia visuomenei ir visai valstybei svarbiems klausimams ir problemoms spręsti*“<sup>5</sup>.

Pačią programą apibūdina jos strateginis tikslas: „*užtikrinti visuomenės poreikius atitinkančios viešosios politikos nustatymą, formavimą ir efektyvų įgyvendinimą: didinti viešojo valdymo procesų atvirumą ir skatinti visuomenę aktyviai juose dalyvauti, teikti geros kokybės administracines ir viešąsias paslaugas, stiprinti strateginio mąstymo gebėjimus viešojo valdymo institucijose ir gerinti jų veiklos valdymą*“. Šį tikslą detalizuoja trys „prog-

3 Viešojo valdymo tobulinimo programos pavadinime galime įžvelgti eufemizmą, kadangi vadindamasi „tobulinimo“ teisiškai ji atitinka valdymo srities „plėtos“ programos statusą.

4 Terminų aprobavimą numato Terminų banko įstatymas. Pagal jį aprobuotą terminą teisiniuose dokumentuose galima vartoti griežtai pagal jo apibrėžimą. Banką administruoja Valstybinė lietuvių kalbos komisija, jį galima rasti internete adresu: [http://terminai.vlkk.lt/pls/tb/tb.view\\_help?p\\_sid=527587&p\\_page\\_no=1](http://terminai.vlkk.lt/pls/tb/tb.view_help?p_sid=527587&p_page_no=1). Straipsnio rengimo metu terminų banko paieškos sistema negeneravo unikalių paieškos adresų kiekvienam terminui, todėl nebuvo galimybės pateikti tikslias nuorodas.

5 Plg. Lietuvos Respublikos terminų banke teiktinas ir kitoks viešosios politikos apibrėžimas: „tam tikras vyriausybės veiksmų kursas arba planas spręsti tam tikras problemas ar siekti tikslų. Apima viešosios politikos turinį ir procesą, nagrinėjami įvairūs formalūs ir neformalūs veikėjai, veikiantys įvairiais valdymo lygiais. Skiriamos kelios formos: perskirstymo (angl. *redistributive*), paskirstymo (angl. *distributive*), reguliavimo (angl. *regulatory*). Gali reikšti tam tikrą vertikalią (transporto, energetikos ir t. t.) ar horizontalią (valdymo, jaunimo ir t. t.) viešosios politikos sritį. Nereikia painioti su politikos (angl. *politics*) terminu“.



raminiai“ tikslai: i) „užtikrinti viešojo valdymo procesų atvirumą ir skatinti visuomenę aktyviai juose dalyvauti“; ii) „užtikrinti visuomenės poreikius atitinkančių paslaugų teikimą“; iii) „stiprinti strateginį mąstymą viešojo valdymo institucijose ir gerinti jų veiklos valdymą“. Šie tikslai yra detalizuojami atskiromis programos nuostatomis (atitinkamai 6, 8 ir 15), o joms įgyvendinti numatomi programos uždaviniai. Tačiau uždaviniai ir programinius tikslus detalizuojančios nuostatos nėra susiję mechanškai. Kiekvienam tikslui numatyti du arba trys uždaviniai: pirmajam – „užtikrinti viešojo valdymo institucijų veiklos skaidrumą ir viešosios informacijos prieinamumą visuomenei“ ir „skatinti visuomenę, ypač nevyriausybinės organizacijas ir vietos bendruomenes, dalyvauti viešojo valdymo procesuose“; antrajam – „gerinti paslaugų kokybę taikant subsidiarumo principą ir kuo aktyviau į tai įtraukiant visuomenę“ ir „gerinti asmenų aptarnavimo viešojo valdymo institucijose kokybę ir didinti teikiamų paslaugų prieinamumą visuomenei“; trečiajam – „diegti į rezultatus orientuotą ir įrodymais grįstą valdymą“, „nuolat didinti viešojo valdymo institucijų veiklos efektyvumą“ bei „didinti valstybės tarnybos patrauklumą – orientuoti ją į visuomenės poreikius ir veiklos rezultatus, diegti naujoves, didinti jos lankstumą ir kompetenciją“. Kiekvieną iš uždavinių numatoma realizuoti per „pagrindines kryptis“ (jų iš viso numatoma 26, pagal anksčiau išdėstytus uždavinius atitinkamai: 2, 5, 3, 3, 5, 4, 4).

Programoje numatyta parengti tarpinstitucinį veiklos planą šios programos uždaviniams įgyvendinti<sup>6</sup>. VORT baigiamajame konferencijoje perėjimas nuo „viešojo administravimo“ prie „viešojo valdymo“ aiškinamas kaip „valdymo kultūros“ poslinkis, kuriame viešasis administravimas ir viešojo politika suprantama holistiškai ir kurioje turi dalyvauti: valdžios institucijos, piliečiai, nevyriausybinių organizacijų, verslas / privatus sektorius [20]. Pagrindinis programos sėkmės kriterijus (strateginio tikslo vertinimo rodiklis) – gyventojų pasitikėjimas valstybės ir savivaldybių institucijomis, kuris turėtų pakilti nuo 39 iki 56 proc. per programos įgyvendinimo laikotarpį. Programos tikslai ir uždaviniai taip pat turi atskirus kvantifikuotus rodiklius.

### **Viešasis valdymas ir valdysena: ar yra skirtumas?**

Galime drąsiai teigti, kad modernioji Lietuvos valstybė yra jauna pagal bet kokią skaičiavimo kriterijų. Nepriklausomos valstybės raida buvo pertraukta sovietinės okupacijos, trukusios ilgiau nei bet kokio tarnautojo karjera. Sovietizacija taip pat nutraukė bet kokią valdymo tradicijos perimamumą dažnai fiziškai naikinama viešosios valdžios atstovus. Taigi, kalbėti apie Lietuvos viešojo administravimo tradiciją liberalaus demokratinio valdymo kontekste yra sudėtinga. Ypatingai turint omenyje, kad viešojo valdymo desovietizacija niekada neįvyko, taigi sovietinė administracinė tradicija nebuvo nutraukta nepriklausomybės atkūrimo procese. Pirmoji Vyriausybė buvo „technokratinė“, kurią palaikė tiek Sąjūdis, tiek Lietuvos Komunistų partija. Esminių vykdomosios valdžios pertvarkų rengiant

6 Šio straipsnio rengimo metu tarpinstitucinis veiklos planas dar nebuvo patvirtintas, o pati programa nenumatoma jo parengimo terminu.

Konstituciją ir 1992–1996 m., kai daugumą parlamente turėjusi Lietuvos Demokratinė darbo partija (jos branduolį sudarė buvusios Komunistų partijos nariai) vykdoma nebuvo. Net ir 1996–2000 m., kai ministerinio valdymo lygmeniu įvyko daug pokyčių, masinės personalo kaitos nebuvo (iš dalies tai galima sieti su tuo, kad jau 1992–1996 m. kadencijoje buvo iniciuotas stojimo į ES procesas, kuriam didelės pertvarkos galėjo sutrukdyti). Sovietinė sistema visuomenėje institucionalizavo polinkį paklusti autoritetui bei valdžios iniciatyvai (*guided action*) [2, p. 220], tuo pat metu valdžios suvokiamas vaidmuo visuomenės atžvilgiu buvo paternalistinis [8, p. 35]. Taigi, pagrįstai galime kelti klausimą, ar reguliacinėmis priemonėmis (pvz., rengiant strategijas ar metodikas) galima pasiekti substantyvaus „valdymo kultūros“ poslinkio? Ir ar tos strategijos, kurias rengia pačios organizacijos, kurių kultūra turėtų būti keičiama, gali įtvirtinti mechanizmus, kurie tai užtikrintų?

2009 m. „Sigma“ programos publikuotoje studijoje Lietuva pristatoma kaip sėkmingiausiai sukūrusi stabilią, išvystytą ir profesionalią viešojo sektoriaus valstybės tarnybą, kuri turi didžiausius gebėjimus bei geriausiai atitinka ES viešojo administravimo principus iš visų ES-8 grupės šalių [15, p. 18, 24–25]. Europos viešojo administravimo principų kontekste<sup>7</sup> „viešojo valdymo“ terminas nėra aiškus, taip pat nėra aišku, ar Viešojo valdymo tobulinimo programos įgyvendinimas neprieštaraus šiems principams. Tumėnas (2010) XV Vyriausybės iniciatyvas viešojo valdymo srityje apibrėžia daugiau kaip politizacijos procesą, negu naujosios viešosios vadybos (NVV) diegimą, kur NVV yra retorinis elementas, būtinas tokių iniciatyvų legitimacijai [22, p. 245]. Taigi naujoji Viešojo valdymo tobulinimo programa egzistuojant tokiems egzistuojančios viešojo valdymo sistemos interpretavimams reikalauja detalesnės analizės.

Terminai „viešasis administravimas“, „viešojo vadyba“ ir „viešasis valdymas“ yra plačiai vartojami akademinuose kontekstuose. Ir visi jie yra akademinų ginčų objektas, kurių priežastys dažnai glūdi nesutarimuose dėl viešojo administravimo disciplinos ontologijos. Nuosekliausiai bandymu suformuluoti viešojo valdymo sampratą Lietuvos viešojo administravimo disciplinoje galima laikyti V. Domarko (2011 m.) publikaciją „Viešojo administravimo atspindžiai dešimtmečio pabaigos publikacijose“. Žurnalo numeryje, kuriame publikuotas šis straipsnis, šia tematika publikuojama ir daugiau straipsnių [4, p. 10]. Viešojo valdymo tematika taip pat parengti du aukštųjų mokyklų vadovėliai: „Įvadas į viešąjį valdymą“ (KTU, 2009) ir „Viešasis valdymas“ (MRU, 2010). Tačiau lygia greta į viešąjį diskursą skverbiasi ir „valdysenos“ terminas.

Valdysenos<sup>8</sup> terminą kaip angliškojo *governance* atitikmenį galime rasti daugelyje akademinų straipsnių [16, p. 28]. Nors lietuviškoje literatūroje tiek viešojo valdymo, tiek valdysenos terminai yra teikiami kaip sinonimai, verčiantys tą patį anglišką *governance*,

7 Detali Europos administravimo principų samprata „Sigma“ programos kontekste pristatoma 1999 m. leidinyje *European Principles for Public Administration*. Sigma Papers: No. 27. 1999.

8 L. Duoblienė [7, p. 47] valdysenos termino autorystę priskiria politologei I. Matonytei, tačiau nenurodo aplinkybių ar šaltinio, kuriame galima būtų susipažinti su I. Matonytės valdysenos vartojimo kontekstu ir samprata, tačiau valdysenos samprata atsiskleidžia I. Matonytės ir bendraautorių parengtoje publikacijoje „Elitų Europa: ES valstybių narių politinio ir ekonominio elito europietiško mastai“. *Politologija*, 2009/2 (54), p. 3–32.

jo vartojimo kontekstuose galime įžvelgti tam tikrą selektyvumą. Šį selektyvumą galima paaiškinti tuo, kad valdymo termino samprata yra priklausoma nuo ontologinių jo apibrėžimą sąlygojančių prielaidų. V. Domarko analizė pateikia evoliucinę viešojo administravimo disciplinos viziją, kurią sudarė keturi raidos etapai: i) tradicinio viešojo administravimo; ii) viešosios vadybos, iii) naujosios viešosios vadybos ir iv) viešojo valdymo [4, p. 10]. Sąvokų kaita šioje sampratoje siejama su socialine kaita: „*kintant politiniams, ekonominiams ir socialiniams veiksniams, turintiems įtakos viešajam administravimui, kinta viešajam administravimui keliami reikalavimai ir turi kisti viešojo administravimo organizacijų veiklos bruožai. Todėl tikslinga, kad būtų pritaikomos ir tam tikrą viešojo administravimo išsivystymo lygį apibūdinančios sąvokos*“ [4, p. 9], kitaip tariant, konstruojama viešojo administravimo disciplinos kaip objektyvios istoriškai kintančios viešojo administravimo praktikos tyrimų samprata. Tačiau ontologijai, kad viešasis valdymas vystosi istoriškai ir kad viešojo administravimo disciplina yra tik šios raidos tyrimų institucija, galima rasti alternatyvų. Istoriskumo ir akademinio objektyvumo ontologija yra būdinga bihevioristinėms prieigoms, kurių pagrindinis antipodas viešojo administravimo kontekste – institucionalizmas [11, p. 11].

Institucionalistinė prieiga atmeta idėją, kad viešojo administravimo vystymasis gali būti suvokiamas „tiesiškai“, kadangi jo raidos galutinis tikslas mums nežinomas / nesukonstruotas. Iš kitos pusės, institucionalizmas pačią akademinę visuomenę laiko institucija, su savais tikslais, ideologija ir politinėmis ambicijomis [1, p. 181–2]. Pollitt ir Buckeart [17, p. 47] studija pademonstravo, kad akademiniai veikėjai suvaidino svarbų vaidmenį kuriant reformas ir nustatant jų kryptį ir ideologiją. Taigi šioje prieigoje pripažįstama idėja, kad akademinės tradicijos viešajame administravime negali būti suvokiamos paradigmų kaitos požiūriu, o egzistuoja visos vienu metu, tačiau akademinėje bendruomenėje gali egzistuoti dominuojantis požiūris, kurio atstovai sugeba savo idėjomis „užkrėsti“ politikos formuotojus. Institucionalizmo nuostata, kad moksliniai tyrimai ir viešasis valdymas nepaisant jų sąsajų iš esmės yra dvi atskiros socialinės realybės, reiškia, kad galime apibūdinti viešąjį valdymą (valdyseną) iškart keliais būdais. Ir iš tiesų *governance* termino literatūroje vartojimo įvairovė ir teorinės perspektyvos yra pritrenkiamos (galime paminėti *corporate governance*, *public governance*, *multi-level governance*, *public governance*, *network governance*, *democratic governance*, *democratic network governance*, *local governance*, *new public governance*, *good governance*, *metagovernance* ir pan.).

Visas čia išvardytas sąvokas vienija stebėtinai mažai bendrų nuostatų. Valdysenos termino „elastiškumas“ reiškia, kad jį galima vartoti daugelyje kontekstų, tačiau rizikuojama kalbėti neaiškiai. Doornbos (2001) analizuodamas „gerojo valdymo“ termino vartojimo kontekstus skiria dvi „*governance*“ grupes. Pirminė savo samprata valdysena buvo terminas, kuriuo buvo siekiama atkreipti dėmesį, kad valdomieji ir valdantieji visuomenėje yra santykinės sąvokos. Kad valdomieji gali priešintis arba daryti įtaką valdantiesiems taip siaurindami valdančiųjų galimybę priimti jiems norimus sprendimus. Tuo tarpu Pasaulio banko ir Jungtinių Tautų priimtas gerojo valdymo terminas daugiausiai orientavosi į valsybės ir rinkos santykius, t. y. „gerasis valdymas“ yra tam tikras pripažinimas, kad XX a. 9 dešimtmetyje rinkos fundamentalizmas nėra įmanomas neužtikrinus reguliacinės valsty-



bės funkcijos. Tačiau bandymas sukurti universalų visiems kontekstams „gerojo valdymo“ modelį kelia rimtų abejonių dėl jo naudingumo ką nors aiškinant, kadangi jame apibrėžiamos „politinės ir administracinės reformos sąlygos, pagal kurias „gerasis valdymas“ yra ir pakankamai platus, kad aprėptų viešosios vadybos ir politinę dimensijas ir kartu gana miglotas, kad leistų atsirasti tam tikrai diskrecijai, kas „gerojo valdymo“ požiūriu priimtina arba ne“ [5, p. 97]. Taigi originaliosios valdysenos studijos, kuriose buvo konstatuojama, kad formalios valdymo struktūros yra priklausomos nuo neformalių ryšių, kurie riboja jų valdžią, pereina prie siekio reformuoti valstybę apibrėžiant specifinį valstybės ir rinkos santykį.

Galime taip pat identifikuoti ir deskriptyvinių post-naujosios viešosios vadybos valdysenos modelius. Dunleavy et al. (2007) [6, p. 3] ir Goldsmith Eggers (2004) [10, p. 1] nuomone, valdysena yra besiformuojančios valdymo praktikos rezultatas, kuris fundamentaliai skiriasi nuo rinkos, o remiasi tinklaveika (Dunleavy et al. to priežastimi laiko e. technologijų plėtrą) ir laiko valdyseną faktiškai įvykusių reiškiniu, kuris ateityje tik plėtosis.

Dar viena svarbi valdysenos tyrimų sritis yra ES integracijos procesų kontekste. Konstitucinės teisės požiūriu ES teisė yra atskira konstitucinė realybė [12, p. 22]. Dviejų suverenias teises turinčių valdymo sistemų sąveika nebegali remtis hierarchiniu administravimo principu, o tampa priklausoma nuo įvairių kitų mechanizmų, tokių kaip *atvirasis koordinavimo metodas, komitologija, bendrijų metodas* ir kt. Čia taip pat didėja Europos Teisingumo Teismo vaidmuo, kuris užtikrina konfliktų tarp šių institucijų sprendimą ir kuris yra įtvirtinės institucinio balanso tarp ES ir šalių narių vertybę [12, p. 41–2].

Valdysenos teorijas galima skirstyti į dvi grupes: i) teorijos, kurios tiesiog konstatuoja, kad valdysena visada buvo, ir ii) teorijos, teigiančios, kad valdysena atsirado (o kai kurios siūlo ją kurti ir plėtoti). Antrosios teorijų grupės idėjos paskatino atsirasti dar vienai tyrimų sričiai valdysenos kontekste: tai valdysenos demokratiškumo. Valdysenos kaip valdančiųjų ir valdomųjų sąveikos priimant valdymo sprendimus idėja leidžia įtarti, kad ne visi valdomieji turi vienodą įtaką valdantiejiems. Demokratinį rinkimų sistema, vienas žmogus – vienas balsas, yra fundamentali konstitucinė vertybė, kuria remiantis vykdomosios valdžios sprendimų priežiūrą ir svarbiausius sprendimus priima demokratiškai rinktas parlamentas. Daugelis valdysenos teorijų išstumia parlamentą iš valdymo procesų, tačiau „pakaitalas“ yra nebūtinai demokratinis, o jo demokratiškumo samprata tikrai neatitinka konstitucinio demoso sampratos<sup>9</sup>.

R. A. W. Rhodes 25 metus (iki 2010) buvo žurnalo „Public Administration“ vyriausiuoju redaktoriumi, 2011 m. jo darbui dedikuotas visas šio žurnalo numeris<sup>10</sup>. Rhodes akademinis palikimas yra glaudžiai susijęs su valdysenos termino sklaida. Atskaitos taškas valdysenos conceptualizavimui Rhodes yra „tuščiavidurės valstybės“ (angl. *hollow state*) tezė [18, p. 17]. „Tuščiavidurės valstybės“ tezė remiasi prielaida, kad globalizacijos (rinkos liberalizavimo ir tarptautinės integracijos) procesai naikina tradicines valstybės institucijas

9 Detalesnę analizę žr. *Theories of democratic network governance* (Sørensen, E., Torfing, J., eds.). Basingstoke; New York (N.Y.): Palgrave Macmillan, 2007.

10 Žr. *Public Administration*, Vol. 89, No. 1, 2011.

palikdamos tik suverenią teisę, kuria naudotis gali imti naujos (nehierarchiškos) institucijos. Pagal Rhodes valdyseną apibrėžianti ypatybė yra tinklaveika, kuri priešinama rinkos ir hierarchijos mechanizmams (1 lentelė). Patys tinklai, Rhodes požiūriu, taip pat nebūna vienalyčiai ir juos galima išdėstyti skalėje pagal jų stabilumą ir narystės pobūdį (2 lentelė). Stabilūs tinklai (bendruomenės) pasižymi didele narių priklausomybe nuo tinklo ir turi ribotą galimybę veikti jį, nestabilūs tinklai, priešingai, yra atviri narystei ir juose interesus artikuliuoti gali visi nariai.

1 lentelė. Rinkų, hierarchijų ir tinklų charakteristikos

	<b>Rinkos</b>	<b>Hierarchijos</b>	<b>Tinklai</b>
<b>Santykių pagrindas</b>	Sutartys ir nuosavybės teisės	Įdarbinimas	Keitimasis ištekliais
<b>Abipusės priklausomybės laipsnis</b>	Nepriklausomi	Priklausomi	Abipusiai priklausomi
<b>Apsikeitimo priemonė (<i>medium</i>)</b>	Kainos	Autoritetas	Pasitikėjimas
<b>Konfliktų sprendimo būdai ir koordinavimas</b>	Derybos ir teismai	Taisyklės ir nurodymai	Diplomatija
<b>Kultūra</b>	Konkurencija	Subordinacija	Abipusiškumas ( <i>reciprocity</i> )

Šaltinis: [19, p66].

Toks valdysenos modelis leidžia mums konceptualiai skirti du tinklų tipus: uždaresnes bendruomenes, kurias vienija tam tikra tapatybė, ir atviresnius tinklus, kuriuos vienija interesus. Naujo viešojo valdymo (Salamon 2003) ir naujosios viešosios tarnybos (Denhardt 2004) atmainas galima sieti su šiais dviem tinklų valdymo vaizdiniais. Salamon ir Denhardt biurokratijos (viešojo administravimo) vaidmenį suvokia kaip įgalinantį visuomenę pasiekti savo tikslus. Tačiau Denhardt naujosios viešosios tarnybos modelis (kurio pagrindinis principas „tarnauti, ne vairuoti“, priešinamas NVV „vairuoti, ne irkluoti“ [3, p. 109]) remiasi pasitikėjimo ir JAV pilietinio dalyvavimo tradicija. Salamon požiūris yra platesnis ir nereikalaujantis pilietinės tradicijos, o remiasi tokiais viešojo valdymo principais: i) siekti hierarchinį valdymo sprendimo metodą keisti tinklaveika [21, p. 11], ii) keisti viešojo ir privataus sektorių atskirtį ir priešpriešą bendradarbiavimui [21, p. 14], iii) įsakymus ir kontrolę keisti derybomis ir įtikinėjimu [21, p. 15] bei iv) tarnautojų vadybines kompetencijas keisti įgalinimo (*enablement*) kompetencijomis [21, p. 16].

2 lentelė. Politikos bendruomenės ir politikos tinklai: Rhodes tipologija

Tinklo tipas	Charakteristikos
Politinė bendruomenė/teritorinė bendruomenė	Stabilumas, labai ribota narystė, vertikali priklausomybė, ribota horizontali artikuliacija
Profesinė bendruomenė	Stabilumas, labai ribota narystė, vertikali priklausomybė, ribota horizontali artikuliacija, gina profesijos interesus
Tarpyvyriausybiniis tinklas	Ribota narystė, ribota vertikali priklausomybė, plati horizontalioji artikuliacija
Tiekėjų ( <i>producer</i> ) tinklas	Kintanti narystė, ribota vertikali priklausomybė, gina tiekėjų interesus
Vieno klausimo ( <i>issue</i> ) tinklas	Nestabilumas, trumpalaikė narystė, vienija viena problema, visi tinklo nariai dalyvauja artikuliuojant

Šaltinis: [18, p. 38]

Išskyrę bendruomenes ir tinklus kaip atskirus valdymo mechanizmus galime juos susieti su skirtingais individo vaizdiniais (šalia hierarchinių ir rinkos mechanizmų): i) hierarchiją su administraciniu žmogumi; ii) rinką su ekonominiu žmogumi, iii) bendruomenę su klando (genties, tautos) žmogumi ir iv) tinklą su abipusiškuoju žmogumi (*homo reciprocans*). Tokiu būdu įvairias viešojo valdymo teorijas galima pozicijuota pagal jų ontologinę požiūrį į žmogaus prigimtį. Administracinis žmogus (kaip jį apibūdino H. Simon 1947 metais), nors ir negali pasiekti absoliutaus racionalumo, vis dėlto jo siekia, o patobulintos hierarchinės organizavimo procedūros gali padidinti racionalumą. *Homo economicus*, kurio modelis remiasi S. Millio darbais, vaizdinys irgi pripažįsta, kad žmogus yra racionalus ir siekia didžiausios ekonominės naudos ir ši jo ypatybė leidžia atsirasti „nematomos rankos“ fenomenui rinkose. Klando žmogaus vaizdinys remiasi socializacijos prielaida, kad žmonėms būdingi ištikimybės, meilės, pasiaukojimo, patriotiškumo instinktai (arba įpročiai įgyjami vaikystėje), kurie iš esmės negali būti apibūdinti racionalumo kategorijomis. Galiausiai abipusiškojo žmogaus idėja remiasi bendrų patirčių prielaida ir tuo, kad lygiams mainams nebūtina rinka, o pakanka pasitikėjimo, kad santykių dalyviai laikysis bendrų taisyklių. Tačiau nepaisant to, kad visi šie vaizdiniai pasižymi prieštaraujančiomis ontologijomis, empiriniai tyrimai rodo, kad jie visi egzistuoja. A. Fiske keturių bazinių žmonių sąveikos tipų teorija konstatuoja, kad yra tik keturi baziniai sąveikos tipai (nors ir pasireiškiantys daugeliu variacijų): hierarchija (kai vienas įsako kitam), rinkos kainos nustatymas, abipusiškumas (kai santykiuose siekiama mainų lygybės) ir giminystė (kai tinklo narius vienija stiprus ryšys ir pagalba yra motyvuojama būtent juo) [9, p. 290-3]. A. Fiske tezę reiškia, kad žmogaus prigimtis negali būti paaiškinta viena kuria nors ontologija – jos visos teisingos. Pastaraisiais metais formuojasi metavaldysenos srovė, kuri pripažįsta, kad nė viena iš formų nėra nei tobula, nei būtina siekti, kad kuri nors viena būtų institucionalizuota. Tiek tinklai, tiek hierarchijos, tiek rinkos yra suvokiamos kaip vienu metu koegzistuo-

jančios socialinės institucijos, o valdysenos teorijos objektas yra rasti būdų, kaip užtikrinti kuo geresnį šių institucijų sąveikos koordinavimą [13].

Nors klausimas, kokį terminą vartoti – „viešojo vadyba“ ar „valdysena“, atrodo, yra atsakomas patvirtinus Viešojo valdymo tobulinimo programą, valdysenos terminas taip pat pradėtas vartoti oficialiuose kontekstuose, ypač kalbant apie ES institucijas<sup>11</sup>. Nepaisant to, viešąjį valdymą griežtai apibrėžus teisėje, valdysena tampa terminu, kurio vartojimas leidžia nesukuriant nesusipratimų diskutuoti visuose ontologiniuose kontekstuose, ypatingai tuose, kur nė vienam iš veikėjų nenumatytas „paskutinės instancijos“ (suverenaus veikėjo) vaidmuo.

### „Ancient regime“ nauju vardu?

Analizuodami naująją Viešojo valdymo tobulinimo programą galime nuosekliai klausiti: i) ar individo vaizdinį (atitinkamai socialinės realybės ontologiją) apibrėžia dabartinė strategija, ii) ar jis nuoseklus ir iii) ar numatyti uždaviniai atitinka siekius.

Strateginis programos tikslas aiškiai leidžia daryti prielaidą, kad, strategijos autorių požiūriu, racionalaus žmogaus vaizdinys yra realus. Tokią išvadą leidžia daryti strategijoje nuosekliai siejami „visuomenės poreikių“ ir „efektyvaus valdymo“ teiginiai, pvz., tai kaip apibrėžiami „visuomenės poreikiai“: „*pokyčius <...> atlikti būtina, kad didėtų viešojo valdymo proceso efektyvumas ir geriau būtų tenkinami visuomenės poreikiai*“; „*efektyvumą lemia viešojo valdymo institucijų ir visuomenės pastangos ir gebėjimai*“; „*visuomenės poreikius atitinkančios viešosios politikos nustatymą, formavimą ir efektyvų įgyvendinimą*“. Efektyvus valdymas yra įmanomas tik pripažinus, kad žmogus yra racionalus, kad jo siekliai stabilūs ir kad juos galima kvantifikuoti. Kas yra visuomenė ir visuomenės poreikiai, strategija neapibrėžia. Tačiau akivaizdu, kad laikomasi ontologinės prielaidos, kad egzistuoja integralus sociumas, kuris turi stabilius ir nuoseklius bei artikuliuojamus poreikius.

Visos, išskyrus hierarchinę ontologiją, viešojo valdymo teorijos (ir valdysenos, ir naujosios viešosios vadybos) numato, kad naudos gavėjas turi būti ir sprendimo priėmėjas (arba bent dalyvis). Tačiau programa, be retorinių priemonių, nenumato mechanizmo, kaip visuomenė turėtų dalyvauti priimant sprendimus. Numatomas tik visuomenės aptakesnis „dalyvavimas politikos formavime“. Konkretūs instituciniai mechanizmai, kaip visuomenė turėtų dalyvauti viešajame valdyme, taip pat nenumatomi, o rodikliai, kuriais dalyvavimas bus matuojamas („*ministerijų surengtų viešųjų konsultacijų visuomenei svarbiais klausimais skaičius*“ (programos tikslas 10 per metus) ir „*gyventojų, per metus pareiškusių*

11 Valdysenos terminas į lietuvių kalbą verčiamuose ES dokumentuose figūruoja kalbant apie mechanizmų paieškas, kuriais siekiama išspręsti Europos suverenių skolų krizę. 2012 m. kovo 2 d. Europos Vadovų Taryba pasirašė Sutartį dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos (valdymo) ekonominėje ir pinigų sąjungoje. Plg. Europos vadovų tarybos 2012-03-02 spaudos pranešimą (<http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/treaty-on-stability-coordination-and-governance-signed?lang=lt>), kuriame vartojamas valdysenos terminas ir LR Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto 2012-02-24 pranešimą, kuriame vartojamas valdymo terminas.

*nuomonę dėl sprendžiamų viešųjų vietos reikalų jiems svarbiu klausimu, dalis (procen-  
tais)“* (programos tikslas 40 proc.), leidžia daryti išvadą, kad formavimas suprantamas  
kaip pozicijos artikuliacija. Akivaizdu, kad tokių rodiklių siekiai labai lengvai gali būti  
pasiekti nekeičiant valdymo kultūros. Dėl tikslų perkėlimo efekto gali būti sukurtos prie-  
monės, realizuojančios atitinkamą uždavinį, tačiau neturinčios jokio poveikio strateginiam  
tikslui – pasitikėjimo didinimui. Visuomenės įtraukimas buvo sudedamoji „Lietuva 2030“  
kūrimo dalis. Buvo numatytos ir įgyvendintos konsultacijos dėl jos rengimo, tačiau jokio  
grįžamojo ryšio ir koncepcijos pokyčių su konsultacijų rezultatais nebuvo įmanoma paste-  
bėti. Konsultacijų dalyviai tiesiog nusiuntė savo mintis, kurios buvo sisteminamos jiems  
nežinomais būdais<sup>12</sup>. Taigi valstybė pasilieka visą sprendimo priėmimo atsakomybės našą.

Antrasis programos tikslas, nustatantis viešųjų paslaugų tobulinimo kryptis, konsta-  
tuoja, kad valstybės žinios apie teikiamų viešųjų paslaugų turinį yra nepakankamos: „*nein-  
ventorizuotos viešojo sektoriaus teikiamos paslaugos, nenustatytas tikslus jų kiekis, apimtis  
ir tikslingumas“*; „*neidentifikuoti visi esami ir galimi paslaugų teikėjai“*. Šios problemos  
žymi biurokratinio valdymo spragas, kadangi dokumentacija ir žinios apie valdymo or-  
ganizacinę sistemą yra būtinas tinkamai veikiančios biurokratijos elementas<sup>13</sup>. Tačiau už-  
daviniai šiam tikslui pasiekti, atrodo, prieštarauja vienas kitam: „*gerinti paslaugų kokybę  
taikant subsidiarumo principą“*, kurio viena kryptis: „*užtikrinti vienodas konkurencijos  
sąlygas“* ir „*centralizuoti paslaugų teikimą“*. Programos priede išdėstyti rodikliai numato  
15 proc. paslaugų perdavimą nevyriausybiniam ir privačiam sektoriams, o centralizacijai  
matuoti rodiklio nėra. Taip pat nėra aišku, ar tie 15 proc. bus matuojami pagal asignavimų  
dydį, ar pagal baigtinį paslaugų sąrašą.

Trečiasis tikslas yra orientuotas į viešojo sektoriaus institucijų vadybą: jame įtvirtinta  
dauguma VORT projekto nuostatų. Ar viešojo sektoriaus institucijos atitinka šiuos tiks-  
lus, numatoma matuoti skaičiuojant išlaidas programų vertinimui, dalį vyriausybės priimtų  
sprendimų, kurių poveikis buvo įvertintas, kokybės vadybos sistemos įdiegimo faktus ir  
pan. Taigi nors numatoma keisti vadybos principus, tačiau kaitos vertinimas bus matuo-  
jamas remiantis ne turiniu, o formaliu rodiklio patenkinimu. Todėl galima daryti išvadą,  
kad programa nenumato esminių organizacinės kultūros pokyčių įgyvendinti „iš viršaus“.  
Mechanizmas, kai įvairūs vadybos modeliai perimami remiantis didelės apimties metodi-  
komis, įtvirtina ir hierarchijos principą.

12 Strategijos „Lietuva 2030“ rengėjams pasiūlymus teikė ir šio straipsnio autorius. Su visais pasiūlymais galima susipažinti internete: [http://www.lrv.lt/bylos/veikla/viesosios%20konsultacijos/LT2030\\_konsultacijos\\_pasiulymai.pdf](http://www.lrv.lt/bylos/veikla/viesosios%20konsultacijos/LT2030_konsultacijos_pasiulymai.pdf) [2012-03-27].

13 Svarbu pažymėti, kad idealiojo biurokratinio tipo autorius M. Weberis biurokratijos formavimąsi laikė būtina sąlyga atsirasti kapitalizmui. Nuspėjamas ir taisyklės, kurios užtikrinamos valstybės jėga, būtina sėkmingo verslo aplinkos sąlyga. Kai kurie autoriai abejoja, kad naujos valdymo idėjos geba pasiūlyti radikalias alternatyvas esminioms biurokratijai elementams, kaip, pvz., profesionalumui ar dokumentacijai (būtinai „organizacinės atminties“ sąlygai). Detalesnę diskusiją žr. Meier, K. J., Hill, G. C. Bureaucracy in the Twenty-First Century. *Oxford Handbook of Public Management* (Ferlie, E., Lynn Jr., L. E., Pollitt Ch., eds.). Oxford: Oxford, 2007.



Apibendrindami galime teigti, kad naujoji Viešojo valdymo tobulinimo programa radikalių viešojo administravimo pokyčių nenumato. Negalima daryti išvados, kad ją įgyvendinant keisis viešųjų organizacijų tinklas ar vyraujanti administracinė kultūra. Vadybinės idėjos yra numatomos „įvilkti“ į tradicinį administracinį procesą. Tai vykdoma per didesnę ir detalesnę valdymo formalizaciją išlaikant nusistovėjusius pavaldumo ir organizavimo ryšius.

Naujoji viešojo valdymo programa teisiškai negali numatyti valdymo proceso pokyčių, kadangi tai yra įstatymų (ir konstitucinio) reguliavimo objektas. Esminių pokyčių Viešojo administravimo, Valstybės tarnybos ar Vyriausybės įstatyme (bei kituose), kurie įtvirtintų „valdysenos“ modelį, vykdomosios valdžios veikloje nebuvo padaryta. Programa atkreipia dėmesį ir į labai svarbias Viešojo administravimo tobulinimo problemas, kurios buvo conceptualizuotos jau 2004 m. Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijoje, kurioje akcentuojama pasitikėjimo valstybės institucijomis didinimo svarba ir kuri siejama su: „greitų ir kvalifikuotų atsakymų“ teikimu, dėmesiu „strateginių tikslų ir uždavinių įgyvendinimui“, „kai kurių įstaigų pavaldumo klausimų“ svarstymu, skatinimu „aktyviai dalyvauti valstybės valdyme (!)“ ir visuomenės informavimo apie savo veiklą (Žin. 2004, Nr. 69-2399). Naujoji programa atkartoja pagrindinius Viešojo administravimo plėtros strategijos motyvus. Nepaisant programos pavadinimo tiek biurokratiniame, tie naujosios viešosios vadybos modeliuose viešumas ir efektyvumas yra siektini ir svarbūs.

Taip pat galime identifikuoti keletą naujosios programos rengimo ypatybių, kurios pabrėžia viešumo ir efektyvumo siekių svarbą. „Lietuva 2030“ buvo rengta Vyriausybės komisijos, kurios veikla nėra tęstinė, dėl to neįmanoma teigti, kad strateginis mąstymas yra įtvirtinamas aukščiausiu vykdomosios valdžios lygmeniu, o strateginio planavimo metodika numato, kad ilgalaikio planavimo dokumentai yra rengiami 10–20 metų laikotarpiams, taigi yra rizika, kad 2019 metais tebeturėsime „Lietuva 2030“, kad ir kas tuo laikotarpiu vyktų. Viešumo ir piliečių dalyvavimo požiūriu nuostata, kad vidaus administravimo dokumentai neturi būti viešiniami, reiškia, kad pilietinė visuomenė beveik negali stebėti vidinės institucijų dinamikos. Naujoji programa patvirtinta ne tik anksčiau nei Nacionalinė pažangos programa, bet bet ir anksčiau nei „Lietuva 2030“, taigi jei Seimas ar Vyriausybė panaudotų savo konstitucinę teisę iš esmės keisti strategijos nuostatas, susijusias su šia programa, tektų ją rengti iš naujo. Galiausiai, viešumas dar nereiškia skaidrumo. Paradoksaliausių įvykusių pokyčių rezultatas yra tas, kad viešojo administravimo procesas tapo kur kas daugiau reglamentuotas nei anksčiau. Net viešinant sprendimus ir konsultuojantis su visuomene piliečiams, kurių dauguma turi ribotai laiko suprasti administracinį reglamentavimą ir procedūras (o kartu ir prasmingai prisidėti prie valdymo tobulinimo) tapo sudėtingiau.

## Išvados

1. Pastaraisiais metais Lietuvos akademinėje literatūroje paplito terminai *viešasis valdymas* ir *valdysena*. Abu jie verčia anglišką *governance*. Tačiau darbuose, kuriuose jie vartojami, galime identifikuoti pagrindinį skirtumą. Viešasis valdymas suprantamas isto-

riškai kaip naujas viešojo administravimo raidos etapas, keičiantis naująją viešąją vadybą, tačiau taip pat ir išlaikantis kai kuriuos jos bruožus. Aprobavus ir įtraukus į duomenų banką viešojo valdymo terminą, jo naudojimo sritis dar labiau susiaurinama. *Valdysena* vartojama plačiau, apima tiek viešojo valdymo sampratos kontekstą, tiek ir kitas ontologines perspektyvas.

2. *Valdysena* gali būti vartojama labai įvairiose, ir dažnai prieštaringose, teorinėse priegose. Galime identifikuoti tokias pagrindines takoskyras: i) valdysena egzistuoja visada arba ji institucionalizuojama; ii) žmogaus prigimtis racionali arba neracionali; iii) valdysena didina valdymo demokratiškumą arba valdysena ir demokratiškumas nebūtinai teigiamai susiję.

3. Naujoji viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 m. programa ir iki jos XV Vyriausybės įgyvendintos viešojo valdymo reformos nenumato radikalių valdymo pokyčių, jų įgyvendinimas remiasi nusistovėjusia administracine praktika, kurios veiklos priežiūrą ir organizavimą planuojama užtikrinti per daugiausiai naujai viešajai vadybai priskiriamų valdymo rodiklių ir nuostatų diegimą stipriai detalizuojant egzistuojantį administracinį reglamentavimą.

4. Visuomenės dalyvavimą ir pasitikėjimą viešajame valdyme turinčios skatinti priemonės užima nereikšmingą vietą naujoje programoje, nenumatoma jokios visuomenės dalyvavimo mechanizmų kaitos, kuri leistų į valdymą įsitraukti kitoms interesų grupėms, negu jau turinčioms įtaką. Tuo pačiu šios programos nuostatai pripažįsta, o jos rengimo aplinkybės iliustruoja, kad viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijoje nurodytos viešojo administravimo problemos išlieka neišspręstos ir aktualios.

## Literatūra

1. Bileišis M., Petukauskas J. Subnacionalinio valdymo reformų prielaidos Lietuvoje politikos ir administravimo dichotomijos bei administracinių vertybių modelių požiūriu. *Viešojo politika ir administravimas*, 2011, T. 10, Nr. 4, p. 548–564.
2. Cheng, Y. *Creating the „new man“ : from Enlightenment ideals to socialist realities*. Honolulu: University of Hawai'i Press, 2009.
3. Denhardt, R. B. Trust as Capacity: The Role of Integrity and Responsiveness. *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations* (Farazmand A. ed.). Westport (Conn.); London: Praeger, 2004.
4. Domarkas V. Viešojo administravimo paradigmos kaitos atspindžiai dešimtmečio pabaigos publikacijose. *Viešojo politika ir administravimas*, 2011, T. 10, Nr. 1, p. 9–16.
5. Doornbos, M. „Good Governance“: The Rise and Decline of a Policy Metaphor? *Journal of Development Studies*. 2001, 37:6, 93–108.
6. Dunleavy, P. et al. *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-government*. Oxford; New York (N.Y.): Oxford University Press, 2008.
7. Duoblienė L. Foucault idėjų sklaida švietime: disciplinuojančios mokyklos demaskavimas. *Problemos*, 2009, 75, p. 44–57.

8. Eppler, E. *The Return of the State?* London: Forumpress, 2009.
9. Fiske A. P., Fiske, S. T. Social Relationships in Our Species and Cultures. *Handbook of Cultural Psychology* (Kitayama, Sh., Cohen, D. J., eds.). New York (NY): Guilford Press, 2007.
10. Goldsmith, S., Eggers, D. W. *Governing by Network: the New Shape of the Public Sector*. Washington (D.C.): Brookings Institution Press, 2004.
11. Hay, C. *Political analysis: a critical introduction*. Basingstoke: Palgrave, 2002.
12. Jarukaitis I. Europos Sąjunga ir Lietuvos Respublika: konstituciniai narystės pagrindai. Vilnius: Justitia, 2011.
13. Jessop, B. Metagovernance. *The Sage Handbook of Governance* (Bevir, M. ed.). London: Sage, 2010.
14. Kjaer, P. F. *Between Governing and Governance: on the Emergence, Function and Form of Europe's Post-national Constellation*. Oxford; Portland (Or.): Hart Publishing, 2010.
15. Meyer-Sahling, J.-H. *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession*. Sigma Paper No. 44. 2009. [http://rcpar.org.server320.dnpserver.com/mediaupload/publications/2009/20100311\\_SIGMA\\_sustainability\\_of\\_CSR\\_in\\_CEE.pdf](http://rcpar.org.server320.dnpserver.com/mediaupload/publications/2009/20100311_SIGMA_sustainability_of_CSR_in_CEE.pdf) [2012-03-27].
16. Pivoras S., Visockytė E. Viešojo valdymo koncepcijos ir jų taikymas tiriant valstybės tarnybos reformas. *Viešojo politika ir administravimas*, 2011, T. 10, Nr. 1, p. 27–40.
17. Pollitt, Ch., Bouckaert G. *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji reforma*. Vilnius: Algarvė, 2003.
18. Rhodes, R. A. W. *Understanding Governance: Policy, Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Maidenhead: Open University Press, 1997.
19. Rhodes, R. A. W. What is New About Governance and Why Does it Matter? *Governing Europe* (Hayward, J., Anand, M. eds.). Oxford: Oxford University Press, 2003.
20. Šiupšinskas S. Viešojo valdymo tobulinimokryptys Lietuvoje. *Tarptautinė baigiamoji konferencija „I rezultatus orientuoto valdymo reformos: ar jau turime naują viešojo valdymo kokybę?“*. Vilnius, 2012-01-27. <http://www.lrv.lt/bylos/VORT/Konferencijos/2012-01-26-27/2%20diena/5.pdf> [2012-03-27].
21. Salamon, L. M. The New Governance and the Tools of Public action: an Introduction. *The tools of government: a guide to the new governance* (Salamon, L. S. ed.; with the special assistance of Elliott, V. O.) Oxford; New York (N.Y.): Oxford University Press, 2002, p. 1-47.

Mantas Bileišis

## Governance or “governance”? The Lithuanian context

### Abstract

The 15<sup>th</sup> Lithuanian government cabinet is set to become the most stable of all to date. Nevertheless, its political programme was one of radical reform of governance (the term which was not expressly articulated in its political programme). During this period, the Lithuanian academe has also embraced the idea of governance. However, it resulted in two competing translations of the concept. In early 2012, the government has approved “The Programme of Governance Development” where it provided for an express definition of the term. An analysis of governance reform and its

prospects for the future set out in the programme allows us conclude that governance is understood within the framework of “good governance”. At the same time, the methods of implementation of the provisions of this programme will go along the lines of the existing administrative practice.

*Mantas Bileišis* – Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo katedros lektorius, dotorantas.

E. paštas: mantas.bileisis@gmail.com

*Mantas Bileišis* – Lecturer and PhD student at the Dept. of Public Administration at Mykolas Romeris university.

E-mail: mantas.bileisis@gmail.com

Straipsnis įteiktas redakcijai 2012 m. balandžio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2012 m. balandžio mėn.